

新公共管理运动学理基础的重新解读

——新公共行政理论内涵辨析

卓越¹, 黄晓军²

(1. 2. 厦门大学 公共管理系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 20世纪 80年代以来盛行的新公共管理运动倡导绩效、责任、回应等基本主题, 其实, 这些内容在新公共行政理论中已经得到较为全面的阐释与体现。对于新公共管理运动而言, 新公共行政理论是与经济学、工商管理学等学理基础相并列的行政学学理基础。新公共管理运动兴起至今, 受到了各种各样的理论批判与攻击, 其中一个重要的原因就在于其行政学学理基础与经济学、管理学学理基础之间存在着难以协调的冲突。

[关键词] 新公共管理运动; 新公共行政理论; 主题; 冲突

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003- 7608(2007) 06- 0042- 04

作为主导当今政府变革与治理理论典范的新公共管理运动, 中外许多学者从不同的维度对其学理基础进行了高度的理论概括与总结, 学人们普遍认同“新公共管理运动的理论基础有两方面, 它们分别是经济学理论和私营部门管理”^[1]。与这种观点不同的是, 笔者认为, 新公共管理运动作为一种新的公共行政改革运动, 除了具备上述两个外来学理基础之外, 它还应该具备适应自身特点的行政学学理基础。那么, 新公共管理运动的行政学学理基础是什么呢? 综观西方各国的改革实践, 可以进行不同角度的概括分析。从特点与原则的角度来看, 新公共管理运动倡导的是绩效、责任、回应等基本主题, 而这些基本主题也是新公共行政理论的重要命题并得到了系统化、学科化的理论阐释。因此, 从这个角度讲, 新公共行政理论构成了新公共管理运动的行政学学理基础。建立在经济学理论、工商管理理论、新公共行政理论等多学科学理基础上的新公共管理运动应该是学科发展的必然结果和政府革新实践的内需。而今, 新公共管理运动及其实践模式受到诘难的原因就在于过分强调经济学理论和工商管理理论等经济学学理基础, 而忽视了新公共行政学等行政学学理基础。

关于新公共管理运动的内涵和特征, 许多学者都曾做过不同的理论总结。从特点与原则的角度来划分, 新公共管理运动倡导的是效率、公平、回应、责任等基本主题, 而新公共行政在这些问题上都有比较明确的陈述。

(一) 绩效 (即效率 + 公平) 主题与新公共行政理论。新公共管理运动特别关注结果或产出, 而不是投入和过程, 它强调个人和机构的绩效, 大力倡导实行绩效管理。所谓绩效管理就是利用绩效测量、绩效标准、奖励和惩罚来激励公共组织。绩效管理的工具包括绩效奖励、精神补偿、奖金、增益分享、共享节余、绩效工资、绩效合同与协议、绩效红利与绩效预算等^[2]。早在 1982 年, 英国就通过了旨在提高每个部门绩效的“财政管理倡议案”, 这是新公共管理运动绩效管理实践的先驱之一。该方案的内容包括: 对政府的所有政策目标和对官僚制组织内个别单位目标的详细说明; 对各种活动和计划成本的精确配置; “制定绩效指标和产出标准, 用来评估实现目标过程中所取得的成就”^[3]。1983 年, 英国成

[收稿日期] 2007- 04- 29

[作者简介] 1. 卓越 (1957—), 男, 福建省尤溪县人, 厦门大学公共管理系主任, 教授、博士生导师; 2. 黄晓军 (1979—), 男, 福建省泉州市人, 厦门大学公共管理系博士研究生。

立了效率小组,1984年创立了国家审计办公室,绩效指标已经很普遍,并且越来越多地利用私人管理顾问来评估公共管理。英国还在1989年建立起了绩效工资制,根据绩效评估的结果来确定工资额。今天的英国已成为以经济、效率、效益为标准,监督政府政策与管理的“评估性国家”^[4]。美国则普遍实行绩效评估和全面质量管理,强调以服务顾客为目标取向,以公众满意程度为评估绩效的主要标准,形成重工作结果而不是过程的高效率的工作机制。新西兰实行的绩效评估主要用来评价高级文官工作业绩,评估工作由相对独立的委员会承担,评估结果对高级文官的任职、待遇都有重大影响。

绩效管理追求的目标取向有两个:一是效率。这一取向是一目了然的,并且也在实践中得到了体现。以美国加利福尼亚州为例,在1986年到1993年之间,绩效管理使其生产率增长了44%(即平均每年增长6%)^[5]。二是公平。例如,绩效工资制度的目的就是通过公平的报酬来激励员工的工作积极性。它强调以工作成绩来确定公务员的工资级别,认为“公务人员的工资收入应该符合经济市场的工资水平,并且不论公务人员之间可能存在何种差异,他们工资报酬的多少应该取决于其工作成绩的好坏,工作成绩越好,所得到的报酬就应该越多”^[6]。绩效工资制彻底推翻了传统的公共人事制度中主要以资历决定报酬等级的做法,在更大程度上体现了公务员报酬的公平性。因此,可以认为绩效管理是建立在追求效率与公平协调统一的基础之上的(即绩效=效率+公平),这恰好与新公共行政理论的思想不谋而合。

我们知道,传统公共行政的目标和基本原理是有效率的、经济的管理。而“新公共行政理论则把社会公平加入到传统的目标和本原理中,寻求可以增强其目标——出色的管理、效率和社会公平——的各种变革”^[7]。在新公共行政学者看来,效率和公平是相辅相成的。公平的实现能够促进效率的提高,新公共行政学的支持者看到,“追求社会公平作为健康地要求改革的愿望,这将极大地促进传统的公共行政的经济、效率和行政效果的价值”^[8]。反之,效率的提高是促成社会公平的前提,正如新公共行政学派的重要代表人物之一罗伯特·达尔所说,“缺乏效率将会导致资源的浪费,人民生活更加贫困,进而会致使社会公平更加难以实现”。虽然新公共行政理论没有具体地提出绩效管理的措施,但是它已经为新公共管理运动的绩效管理做了大量的理论铺垫。

(二)回应主题与新公共行政理论。有的学者认为,从理论和实务两个方面来看,公共行政中的管理主义的基本主张之一是:公共行政的文化应尽可能朝弹性、创新、问题解决、具有企业家精神的方向发展^[9]。那么,在这种公共行政文化指引下的政府组织形态必将日益走

向弹性化。其实,弹性化政府模式已经在西方国家的新公共管理运动中占据了重要的一席。就基本层面而言,弹性化政府是指政府有应变能力,能够有效回应新的挑战。更准确的理解认为,弹性化是指政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战^[10]。关于弹性化政府模式,西方国家有着不同的实践经验。其中,雇用兼职人员是一个典型的做法,其优点是可以节约开支和提高组织的弹性。西方国家的许多政府组织如公园、资源保护区和娱乐机构在季节性工作高峰时段,通常会雇用一群临时性员工。其他的公共组织虽然没有按季节雇用员工,却预备了一些人员,以备其他专职人员请假时所需。在美国,为了让工作人员可以更好地了解经济和社会的需求,公共部门开始尝试实行岗位轮换,有些机构还实行临时雇用制度。英国采取的做法是创设“特殊法人政府”,就是利用越来越多的非部门机关和半政府组织开展工作,这些组织虽然结构不很正式且编制较少,但它们既保持了组织弹性,也能提供公共服务。此外,虚拟组织也开始露出端倪。例如,当戈尔委员会(国家绩效评估委员会)完成任务解散后,即设置了一个所谓的虚拟组织,其目的是为了参与国家绩效评估项目的各成员之间能够在互联网上继续保持联系。其他的方法还有:设置一次性的特殊组织以解决特定的问题;或在组织内部或组织之间建立松散的网络系统,这些网络系统的成员是由组织中志同道合的人组成的^[11]。

新公共管理运动的弹性化政府模式可以看成是新公共行政理论关于“响应性”基本价值观的倡导。“新公共行政分析家认为在公共组织中有四种基本运作过程,更进一步地认为这些过程适于理解和改进公共行政,这四种过程是分配过程、整合过程、边际交换过程和社会情感过程”^[12]。通过对公共行政组织运作过程的动态、开放的认识,新公共行政学派发现传统组织理论所强调的官僚层级制体系与制度规范使得公共行政组织的结构趋于呆板、僵硬,在激烈变革的社会环境中无法对所发生的变化作出迅速而有效的反应。因此,新公共行政理论大力倡导建立形式灵活、应变性强的政府组织形态。也就是通过加强政府组织的弹性,以便能够对外界的刺激作出迅速的反应。在新公共行政学派看来,这种“回应”能力是评价现代政府组织结构与功能的重要指标^[13]。伴随着新公共行政“回应性”价值观念的出现,一种新的理念,即“变化而不是成长”变得更为重要。政府需要更多地响应公众的需求,随着公众需求的变化,一些机构将会成长,而另一些机构将不再必要^[14]。1968年,在纽约锡拉丘兹大学的密鲁布诺克会议上,有学者提出了通过公民直接参与公众评论委员会、临时项目以及从顾客群体中广泛招募人员来达到“响应”目的之初

步设想。可见,新公共行政从理论上和实践上都为新公共管理运动的“回应”主题提供了先行的指导。

二

(三)责任主题与新公共行政理论。责任制的最基本含义是以其他人或团体名义行动的人要对其他人或团体汇报并对他们承担责任。政府的任何行动都是公民自身通过他们的代表所进行的行动,因此,公共部门的责任机制从根本上说是民主制度。这就“需要一种精心设计的责任结构以确保以公民名义行事的人为公民的利益付出最大的努力”^[15]。传统公共行政模式下的官僚制组织的责任通常仅仅意味着对政治领导者负责,而政治领导者则对外界负责^[16]。这产生了两个明显的弊端:一是政治领导者的政治负担过重,不得不过多地干预行政事务;二是弱化了官僚组织在管理绩效和成就方面的责任,不利于行政效率的提高。为了改进责任机制,西方国家进行了一系列改革。英国早在1968年的富尔顿报告中就提出了建立“责任单位”的建议,可惜后来由于各种原因在实践中遭到了挫败。1988年2月8日,英国首相撒切尔夫人宣布批准《改善政府管理:下几步》开始在中央各部门实行“执行局”的改革。具体的做法是将政策制定和政策执行的职能分开,在部里建立执行局和政策核心司,执行局专门负责政策执行,而政策核心司则帮助部长负责核心决策事务,部长不再对日常操作性的决定承担政治责任。到1995年,英国基本上完成了执行局的改革,中央政府各部门的执行局已经达到97个,在各执行局工作的公务员达到27.7万人^[17]。这项改革有效地改善了政治责任,也提高了政策执行效率。继英国之后,荷兰、丹麦等国家也相继进行了类似的改革。

在新公共管理运动中,改进责任机制是基于这样一种指导思想:官僚组织越来越多地参与了政策的制定,他们甚至比政治领导者更接近公众,更了解公众的需求,因此,赋予其对等的权力、责任可以促使他们更加尽职尽责地执行政策,使他们以更主动的精神设计公共政策,使政策更有效地满足公民的需求。这一指导思想同样可以追溯到新公共行政理论中。新公共行政代表人物弗雷德里克森曾经说过:“行政管理者不仅要执行政策,而且还要制定政策,应责成他们承担起责任,把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理……责任扩大是可以表示新公共行政学特性的概念之一。”^[18]可见,新公共行政学者已经认识到在当代社会中公共管理者社会责任感与道德水准的重要性,并且主张公共管理者提供公共服务时应当以公共利益为准绳,严格履行他们的誓言和民事责任。在新公共管理运动中,这一思想得到了进一步的充实,并通过上述的一系列改革措施得以发扬光大。

综上所述,建立在经济学、工商管理学与新公共行政理论等学理基础上的新公共管理运动是一种崭新的公共行政改革实践,并焕发出强大的生命力,究其原因,就在于新公共管理运动学理基础的多样性。然而,学理基础的多样性也导致了另一方面的效果,它使得新公共管理运动受到了理论界的种种责难。新公共管理运动所遭到的理论批判可以粗略地划分为两大类。

第一种类型的批判是直接对新公共管理运动经济学、工商管理学学理基础的攻击,认为新公共管理运动所推崇的实质是新的市场神话和新“泰勒主义”。其基本观点可以简要概括如下:新公共管理运动以经济学理论为根基,在方法论上以个人主义为基础,以自利和理性为假定,以演绎推理与计量模型证明,市场是优于政府的制度选择。“赞成市场、排斥国家的学说在80年代末撒切尔第三届任期时达到了顶点。在那时,在公共行政的问题方面,求助于市场或市场化的解决方案已经开始成为自发的选择,并且几乎成为一种形式”^[19]。批评者认为,新公共管理运动的这种认识存在着明显的缺陷,它扭曲了对人性的正确认识,忽略了市场本身的缺陷,更加缺乏对公共部门政治本质的深思,在实践中必将产生一系列的问题。

新公共管理运动受到泰勒的科学管理思想的强烈影响,强调企业机制的优先性和工具理性,假设公共部门与私人部门的管理不存在差异,存在着一种跨越公私情景的一般管理,将公共行政视为执行与管理的工具。批评者则认为,“只有幼稚的管理主义者会认为公共部门和私营部门之间不存在差别,或者认为能够用一种理性的、工具主义的方法详细说明政府的所有目标”^[20]。新公共管理运动无视公共行政的政治基础,是新“泰勒主义”思想在公共部门的表现。

第二种类型的批判是在第一种类型批判的基础上进一步衍生而来的,是对新公共管理运动追求的价值取向以及具体措施的批判。在价值取向上,行政学家登哈特认为,以效率为导向的工具理性只会导致人们关注达成既定目标的手段,而忽略了对目的本身的关切。也就是在工具理性下的种种行为,将使行政工作越来越远离社会价值的体现,只是斤斤计较地减少行政成本,从而沦为公务产生过程中的工具,以致完全丧失作为行政体系行动本身的“道德系络”。学者佩龙和葛尔力曾指出,以市场为导向的公共行政或管理主义与民主政治价值之间存在着冲突,即自主性与民主责任、个人远见与公民参与、秘密性与公开性、风险承担与公共财货的监护之间的冲突^[21]。此外,批评者还对新公共管理运动

的各种具体改革措施如市场导向、私有化、分权、放松管制、结果控制、绩效评估、顾客至上等提出了尖锐的批判。

从某种意义上讲,上述批评是理论界对于新公共管理运动的有益反思,但这种批评只看到了新公共管理运动的矛盾表象,并没有揭示出这些矛盾产生的内在原因与结构要素。笔者认为,新公共管理运动所呈现出种种矛盾的根本原因在于新公共管理运动学理基础的多样性,也就是新公共管理运动的经济学、工商管理学基础与行政学基础之间存在着难以调和的客观矛盾。而这种多学科学理基础之间的冲突又外化为两对核心价值的对立,即“效率”与“公平”、“公共性”与“私人性”的冲突。核心价值的冲突就代表了理论不是一维而是多元的,这恰恰为我们论证新公共管理运动的多科学学理基础提供了一个有力的旁证。

经济学基础(公共选择理论、新制度经济学理论等)要求新公共管理运动强调效率至上(或效率优先),积极倡导一切有利于公共行政效率提高的改革措施(如市场化、民营化等方案)。工商管理学基础(管理主义思想)要求新公共管理运动强调管理的一般性,淡化“公共性”与“私人性”的差异,提倡用私营部门的管理方式来改造政府和其他公共组织。

与经济学学理基础“效率至上”和工商管理理论“公私模糊”的主张不同,行政学学理基础认为公共行政的核心价值在于社会公平,在于促进公民社会所拥有的、以社会公平为核心的基本价值。同时,作为对传统公共行政理论的扬弃,新公共行政理论认为经济和效率目标固然是公共行政的价值追求和目标之一,但绝不是其核心价值,更不是唯一的价值准则和终极目标。因此,在“效率与公平”这个问题上,新公共行政学与经济学、传统行政理论是背道而驰的。在“公共性与私人性”的问题上,新公共行政学主张的是人们所说的“第二代行为主义”,强调公共行政的“公共”部分,民主、责任等成为新公共行政的主题。正如弗雷德里克森所说,第二代行为主义者与其先驱相比,不太偏重于“一般的”,而偏重于“公共的”^[22]。新公共行政学的目的之一就是通过对“公共”的意义和范围进行认真细致的研究和界定,试图改变之前公共行政局限于技术的研究定向,使行政学从管理学中独立出来。由此可见,新公共行政在“公共性与私人性”的认识上与工商管理学也有很大的差别。

理论研究和实践改革只注重新公共管理运动的经济学基础、工商管理理论而忽视新公共行政学理基础,即只重“效率”不重“公平”,只重“私人性”不重“公共

性”是不够客观也不够科学的。新公共管理运动应该是经济学、工商管理学、新公共行政学多元学理基础的产物。可喜的是,目前新公共管理运动正在进行积极的理论反思,正在进行经济学、工商管理学、新公共行政学多元学理基础的整合努力且取得了某些成绩,如新公共管理运动的绩效主题已经比较成功地糅合了“效率”与“公平”这两个价值取向,责任主题、分权化取向等也正在尝试着寻找“公共性”与“私人性”的最佳均衡点。作为一个新生事物,新公共管理运动正积极地将其理论钟摆有意识地由“效率”、“私人性”向“公平”和“公共性”偏移,并实现两者的完美结合。换言之,新公共管理运动正积极地将新公共行政理论纳入其学理基础的范畴中来。新公共管理运动学理基础的重构,尤其是新公共行政理论的复归具有重大的理论意义和实践价值,它将进一步夯实并完善新公共管理运动的理论基础,同时增强新公共管理运动对公共部门的治理尤其是政府改革的解释力和指导力。

[参 考 文 献]

- [1][3][15][16][19][20][澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001. 77, 214, 264, 273, 289~ 290, 302
- [2][5][美]戴维·奥斯本. 摒弃官僚制[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002. 133, 147
- [4]宋世明. 西方国家行政改革述评[M]. 北京:国家行政学院出版社, 1998. 242
- [6][10][11][美]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001. 42, 87, 93~ 96
- [7][12][18][22]彭和平, 竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京:中共中央党校出版社, 1997. 300~ 303, 305, 301, 304
- [8]丁煌. 寻求公平与效率的协调与统一[J]. 中国行政管理, 1998 (12).
- [9][21]张成福. 公共行政的管理主义:反思与批判[J]. 中国人民大学学报, 2001, (1).
- [13]丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999. 349
- [14][美]康特妮. 新公共行政:寻求社会公平与民主价值[J]. 中国行政管理, 2001, (2).
- [17]毛寿龙. 西方政府的治道变革[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1998. 225~ 226

[责任编辑:薛瑞汉]